

Pesca Marítima

Este Informe apresenta uma visão panorâmica da pesca marítima. Seu objetivo é reunir elementos explicativos da dinâmica do setor, com especial ênfase na situação da pesca no Brasil. No primeiro item estão relacionados alguns fatos estilizados sobre a pesca, que procuram dar conta de suas principais características. Em seguida, apresenta-se um diagnóstico esquemático do setor de pesca empresarial no Brasil. Ao final, são sugeridas algumas diretrizes para uma possível política de reestruturação do setor, iluminadas sobretudo pela experiência da União Européia.

Para maiores informações, consulte o Relato Setorial **Pesca Marítima**, produzido por esta gerência (outubro de 1996).

1. FATOS ESTILIZADOS SOBRE A PESCA MARÍTIMA

1.1. Incerteza

A atividade da captura lida permanentemente com a incerteza. Ao se por ao mar, o pescador não sabe quanto vai pescar (por vezes tampouco sabe quanto tempo passará a bordo). Várias espécies são migratórias. Em outros casos, os bancos de pesca são disputados por vários barcos e a captura de um pode inviabilizar a de outro. Fenômenos meteorológicos e correntes marinhas, entre outros fatores naturais, podem tornar escassa a pesca onde antes ela foi abundante.

Além da incerteza quanto aos volumes de captura, também há incerteza em relação à qualidade das capturas. Ela pode variar significativamente de uma campanha para outra, com imediatas implicações sobre os preços.

A instabilidade da oferta de matéria-prima contribui para uma certa

desconcentração da indústria de processamento. Embora grandes plantas possam apresentar certas vantagens de custo, elas são mais vulneráveis a flutuações das capturas do que as pequenas.

1.2. Extrativismo

A pesca é uma atividade essencialmente extrativista. Há que se respeitar regras biológicas e naturais. A capacidade de reposição dos estoques⁽¹⁾ sofre influência de vários fatores naturais, de difícil previsão e controle pelo homem.

1.3. Aquicultura

A aquicultura é uma tentativa de controlar o volume e a qualidade da produção, através de sua tecnificação. O esforço tem se concentrado nas águas interiores, com projetos limitados no mar, em função das maiores dificuldades técnicas envolvidas (ambiente menos controlável).

O Japão é um dos países mais adiantados na maricultura, concentrada em espécies que podem ser cultivadas em fazendas marinhas (como moluscos e crustáceos). No caso de peixes, a maricultura visa produzir alevinos para recomposição dos estoques em liberdade.

O desenvolvimento da aquicultura exige investimentos em pesquisa para domínio de tecnologias apropriadas para cada espécie.

Um dos problemas mais significativos da aquicultura é o risco de superoferta, com conseqüente depressão de preços. O abastecimento desordenado já causou prejuízos a muitos produtores mundo afora. Por isso, a União Européia procura fomentar a aquicultura, organizando, ao mesmo tempo, a entrada no mercado dos volumes adicionais. O objetivo é não desestimular os

(1) Por estoque entenda-se a quantidade de indivíduos de cada espécie, cuja capacidade reprodutiva, em conjunto com outros fatores, é que determina o volume de captura compatível com a estabilidade do estoque total.

novos produtores.

A aquicultura tem se concentrado em poucas espécies. A preferência recai sobre aquelas de maior valor e mercado amplo. Tal característica reforça a tendência à superprodução.

1.4. Diversidade

A produção do setor de pescado é caracterizada por forte diversidade de espécies: mais de 15.000. A diversidade de espécies determina diferentes sabores, texturas e cores, características que interagem com as preferências dos consumidores.

Tal fato diferencia os produtos do mar de outras carnes, onde a possibilidade de diferenciação é mais limitada, exigindo um grande esforço por parte dos produtores.

Isso significa que a transformação do peixe em commodity está sujeita a limites bastante estreitos. Ela ocorre sobretudo nas espécies utilizadas em processamento (como a sardinha), sendo mais restrita em espécies consumidas frescas. Nestas há diferenciação até entre indivíduos da mesma espécie, em virtude do tamanho, região de captura, qualidade, etc. O preço pode variar muito em função dessas características.

Acompanhando tal diversidade, o grau de substituição entre os pescados é mais baixo do que em outros produtos. Nem todos os pescados são substitutos uns dos outros: a queda na produção de sardinha não abre espaço para a venda de salmão. Assim, em alguns casos não se deveria falar de mercado para pescados, mas para grupos de pescados substitutos entre si.

A heterogeneidade de espécies gera uma segmentação de mercado que contribui para limitar os efeitos das economias de escala. Some-se a isso a forma e os locais de incidência das várias espécies: diferentes espécies exigem diferentes equipamentos e barcos; e a incidência de espécies não

se dá de forma especialmente homogênea.

Como resultado, na pesca marítima o grau de concentração da oferta é mais baixo do que em outras cadeias alimentares⁽²⁾.

1.5. Coordenação

A pesca marítima tem forte caráter aventureiro, em virtude da incerteza quanto à produção e das duras e arriscadas condições de trabalho no mar. Este é o primeiro fator explicativo do baixo grau de coordenação da cadeia. Pescadores prezam muito sua autonomia, oferecendo resistência tanto ao regime de trabalho assalariado quanto a contratos de longo prazo com a indústria.

Assim é que se verifica no mundo todo traço semelhante ao do Brasil: baixo grau de integração (verticalização) das firmas. Armadores, indústrias, intermediários e varejistas são agentes estanques⁽³⁾, operando no mercado *spot* sem estabelecer relações estáveis.

Com frequência, a ação do governo procura reduzir o grau de descoordenação do mercado. Um exemplo é a criação de estruturas regionais de comercialização, como os mercados de peixe (no estilo da CEASA), onde produtores e compradores podem transacionar com maior volume de informações. Tal centralização, que minimiza o número de pontos de comercialização primária, visa dar maior transparência ao processo de formação de preço. Na ausência de plena difusão de informações, a diversidade de pontos de desembarque pode gerar uma assimetria a favor dos compradores.

1.6. Sobrepesca

Sendo a pesca uma atividade extrativista, os sinais de mercado funcionam de maneira imperfeita. A competição por matéria-prima não se traduz automaticamente em aumento do preço, fator que funcionaria como elemento de racionamento.

(2) O que explica a convivência de um grande número de pescadores autônomos lado a lado com poucas grandes empresas, traço recorrente em quase todos os países com tradição pesqueira.

(3) Trata-se de uma generalização: na pesca do camarão no Norte do Brasil, da lagosta no Ceará e de certos pescados em Santa Catarina, existem algumas empresas industriais verticalizadas, com frota própria de barcos.

A diminuição dos estoques e, em consequência, da produção é que gera desestímulo ao esforço de pesca. Caindo este, os estoques podem se recompor e sustentar novo aumento da pesca.

O problema é que o tempo biológico com frequência diverge do econômico. Como a desmobilização de ativos na pesca não é simples - barcos pesqueiros têm escassa utilidade para outros fins -, a diminuição da rentabilidade (fruto do aumento do custo de produção) não leva à redução da pesca no curto prazo.

Com isso, a pesca pode continuar por muito tempo em nível superior ao exigido para a recomposição biológica dos cardumes. Ou, por outro lado, o tempo necessário para tal recuperação (às vezes medido em anos) pode ser longo demais para as firmas que operam no setor.

O resultado é que as crises são sempre fenômenos generalizados, com prejuízos que afetam todo o setor. Dificilmente o diferencial de custo entre as empresas é grande o suficiente para determinar a expulsão dos produtores menos eficientes antes do esgotamento dos recursos.

A única solução é a regulação do esforço de pesca. Nos últimos anos, a ação dos governos de países com tradição pesqueira assumiu tal meta como prioritária. Na Europa, em particular, a Comissão Geral da Pesca tem procurado regular o esforço de pesca tanto através da redução da tonelagem da frota quanto de sua potência motriz.

Regulação resulta em diminuição da liberdade de entrada no mercado. Um dos riscos de tal política é a atribuição de privilégios aos pescadores remanescentes, caso seu número seja inferior ao compatível com a estabilidade biológica dos estoques. Portanto, o contínuo monitoramento dos recursos, por meio de pesquisas científicas, assume caráter fundamental nesse modelo.

Em paralelo à diminuição do esforço de pesca, a Europa concede ajudas à

reconversão produtiva de regiões muito dependentes da pesca. Neste caso, trata-se de diminuir o custo de saída do setor.

Outra forma de aliviar a pressão sobre os recursos pesqueiros é a diversificação das capturas. Para tanto, a construção de embarcações multipropósito é fundamental, o que exige também investimento em pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias. Em paralelo, é necessário um esforço de promoção do consumo dessas espécies subexploradas, pois são pouco conhecidas dos consumidores.

1.7. Pesquisa

A prospecção de bancos de pesca e espécies é tarefa assumida pelos governos em todo o mundo. A racionalidade de tal atribuição é o baixo grau de apropriabilidade dos resultados da pesquisa. Sendo público, o uso do mar e dos recursos pesqueiros não pode ser privatizado em larga escala, fazendo com que a descoberta de novos bancos leve à exploração por outros produtores.

Com isso, o incentivo privado à pesquisa tende a ser insuficiente do ponto de vista social. Há claras externalidades positivas, pois parte dos benefícios é apropriada por agentes que não incorreram nos custos de investigação. Na ausência de uma ação governamental ou cooperativa, a pesca é vítima de subinvestimento em pesquisa.

2. COMPETITIVIDADE DA PESCA NACIONAL

2.1. Pontos fracos ⁽⁴⁾

- Proximidade do Equador propicia grande diversidade de espécies, mas os cardumes são reduzidos.
- Insuficiência de pesquisa reduz chances de diversificação de espécies capturadas.
- Excessiva descoordenação da cadeia gera ineficiência, que se traduz em preços elevados ao consumidor e baixa remuneração ao produtor.
- Frota de porte reduzido e pouco equipada concentra captura em regiões costeiras, subexplorando pesca de altura (a mais de

⁽⁴⁾ Os três últimos fatores não são específicos da pesca, mas estão entre os mais mencionados pelas lideranças do setor.

100 milhas da costa).

- Inexistência de mecanismos públicos para estabilização de oferta e financiamento de períodos de defeso gera instabilidade da renda do produtor.
- Superexploração dos recursos tradicionais (como sardinha) comprometeu nível de produção.
- Despreparo da mão-de-obra reduz qualidade do produto (falta manejo adequado do pescado a bordo).
- Consumidor retraído por má qualidade, preço elevado e/ou escassez de produtos nacionais elaborados.
- Escassez de dados sobre perfil da frota, da produção e da indústria dificulta definição de política adequada para recuperação do setor.
- Barcos especializados (monoprodutores) ficam ociosos fora da safra.
- Bancos não aceitam os barcos como garantia para empréstimos.
- Crédito de custeio (caro e de curto prazo) deixa produtor nacional em posição desfavorável frente à concorrência estrangeira.
- Preço do óleo diesel elevado para padrões internacionais (em via de resolução pelo governo federal, mas exige renúncia de ICMS pelos governos estaduais).
- Empresas endividadas não obtêm acesso a crédito, perpetuando situação de sucateamento da frota e capacidade ociosa.

2.2. Pontos fortes

- Relativa disponibilidade de espécies de alto valor comercial (camarão, lagosta e alguns peixes nobres, como pargo).
- Indústria com boa atualização tecnológica e padrões sanitários de nível internacional (embora desaparelhada para produtos preparados de maior sofisticação como pronto para comer).

2.3. Desafios

- Rápido aumento das importações, em virtude de preço competitivo, produtos de boa qualidade e boas condições de financiamento.
- Demanda crescente por produtos práticos, (quase) prontos para consumo.
- Aumento da participação dos supermercados na comercialização de alimentos exige maior qualidade e eficiência da cadeia de pescados.

2.4. Oportunidades

- Diversificação da produção com exploração de novas espécies e regiões (alto mar).
- Utilização de novas artes de pesca como long line, para pesca seletiva de espécies nobres.
- Aumento do grau de coordenação (por meio de sistemas de comercialização mais eficientes e associações entre empresas) pode reduzir significativamente custo ao consumidor.
- Arrendamento de barcos estrangeiros pode permitir treinamento da mão-de-obra e absorção de novas técnicas de pesca com baixo investimento.

3. O PAPEL DO GOVERNO

A análise anterior sugere que o setor possui uma série de particularidades, algumas delas ligadas a falhas de mercado. Isso significa que sua reestruturação e sua própria operação requerem presença ativa do governo. Não para impedir ou limitar a competição, mas para evitar que haja depredação dos recursos pesqueiros ou que o processo de sucateamento da frota e da indústria avance demais até se tornar irremediável.

A política da União Europeia para a pesca⁽⁵⁾ aparece como uma das tentativas mais abrangentes de lidar com as características específicas do setor, em um contexto de crise. Suas principais linhas de atuação têm sido:

⇒ limitação de acesso às águas costeiras (até 12 milhas), nas quais podem trabalhar apenas os pescadores

tradicionais dos portos locais (válido até 2002);

- ⇒ limitação do esforço de pesca de certas espécies e em certas regiões, de forma a preservar os estoques pesqueiros;
- ⇒ fixação de normas comuns a toda Comunidade quanto a comercialização do pescado fresco (tamanho, peso, apresentação, embalagem e rotulagem), de forma a garantir a qualidade do produto para consumo;
- ⇒ política de preços comunitários, com objetivo de estabilizar os rendimentos dos pescadores (preço de retirada = preço abaixo do qual o peixe é retirado do mercado e não é vendido)
- ⇒ apoio à constituição de organizações de produtores, propiciando ampliação dos canais de comercialização, melhor gestão das quotas de captura e aumento da qualidade dos produtos;
- ⇒ pauta aduaneira comum, sendo válido o princípio geral da preferência comunitária e utilização do regime de preços de referência, para impedir que as importações perturbem a estabilidade do mercado comunitário;
- ⇒ definição de políticas estruturais para modernizar e tornar competitiva a frota de pesca e eliminar sua capacidade excessiva, por meio de subsídios para os barcos retirados de operação, estímulo à pesca exploratória de novas espécies e em novas zonas, associações temporárias de empresas, formação de sociedades mistas em países terceiros e financiamento para construção de novos barcos e modernização dos existentes;
- ⇒ melhoria das condições de transformação e comercialização dos produtos da pesca, com prioridade para a implementação das novas normas de higiene e sanidade, reestruturação e modernização da indústria e promoção da inovação técnica;
- ⇒ melhoria das instalações portuárias, incluindo os mercados de comercialização

anexos;

- ⇒ deflagração de campanhas de promoção de consumo, de forma a diversificar a demanda por espécies abundantes ou pouco conhecidas; e
- ⇒ políticas de minimização do custo social das medidas de reestruturação, através do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e do Fundo Social Europeu (cursos de formação para desempregados, subsídios para a criação de novos postos de trabalho, implantação de infra-estrutura para atrair novas empresas, etc).

4. UMA AGENDA PARA A REESTRUTURAÇÃO DA PESCA NO BRASIL

Tendo em vista as particularidades do setor e a experiência da União Européia, podem ser sugeridos alguns critérios para definição de uma política de recuperação do setor de pesca marítima no Brasil:

- um amplo levantamento estatístico sobre o setor, pois hoje não há conhecimento empírico suficiente sobre a situação do setor no Brasil;
- prioridade para ações destinadas a determinar e controlar com rigor os níveis de produção compatíveis com os estoques dos principais recursos pesqueiros;
- estabelecimento de um plano de pesquisas científicas e tecnológicas que dê base à diversificação de espécies e métodos de captura;
- definição de um plano de reaparelhamento da frota que compatibilize a preservação dos estoques com níveis aceitáveis de rentabilidade empresarial;
- implementação de programas de formação e treinamento de mão-de-obra, para melhoria da qualidade do produto nacional;
- incentivo à reestruturação do segmento empresarial, sobretudo através de arrendamento de barcos estrangeiros, meio mais econômico de obtenção de tecnologia e *expertise* em novas artes de

(5) De acordo com o documento A Nova Política Comum da Pesca, produzido em 1994 pela Direção-Geral da Pesca da União Européia.

pesca; e

- redução do nível de descoordenação entre os elos da cadeia, especialmente com a modernização dos sistemas de comercialização (ex: instituição de mercados regionais).

Equipe responsável:

Paulo Faveret Filho - Gerente

Sandra Siqueira - Técnica

Rodrigo Cordova Cal - Estagiário

Cristina Turano - Editoração